

**Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak.  
Over ambtenaren en hun motivatie.**

**Rede**

In verkorte vorm uitgesproken  
ter gelegenheid van het aanvaarden van  
het ambt van bijzonder hoogleraar in de  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
aan de Erasmus Universiteit Rotterdam  
vanwege de Vereniging Trustfonds EUR  
met de leeropdracht HRM in de publieke sector  
op 22 september 2006

door

Abraham Jan Steijn

voor Anke

Omslagillustratie  
detail van de kathedraal van Carcassonne  
(eigen foto)

*Mijnheer de Rector Magnificus,  
Zeer gewaarde toehoorders,*

### **Inleiding**

Een oude ambtenarengrap begint met de volgende vraag. Waarom loopt er een witte lijn door de gang van het ministerie, of zo u wilt – het stadhuis? Het antwoord zullen velen kennen. Dat is om ervoor te zorgen dat de ambtenaren die te vroeg weg gaan, de ambtenaren die te laat op hun werk verschijnen niet in de weg lopen. Deze grap illustreert dat de arbeidsmotivatie van ambtenaren in onze samenleving beslist geen onbesproken onderwerp is.

Er bestaan uiteraard nog meer negatieve associaties over de ambtenaar. De reclame van de OHRA over de ‘paarse krokodil’ of de ophef die van de zomer ontstond over de vermeende bekeuring van 75 EURO die zou zijn uitgedeeld aan een wildplassende peuter van drie jaar, illustreren dit. Mensen hebben een grote hekel aan te grote regelzucht en bureaucratie, waarmee zij de overheid en ambtenaren in het bijzonder veelal identificeren.

Er bestaat in diezelfde publieke opinie tegelijkertijd echter ook een positief beeld over de ambtenaar. De succesvolle overheids campagne ‘Werken bij het Rijk als je verder denkt’ (zie [www.werkenbijhetrijk.nl](http://www.werkenbijhetrijk.nl)) is hier een fraai voorbeeld van. Deze campagne appelleert aan het feit dat ambtenaren een belangrijke bijdrage leveren aan de maatschappij en meehelpen met het oplossen van belangrijke vraagstukken.

Ambtenaren – en in het kader van dit verhaal bedoel ik daar iedereen mee die in de publieke sector werkt, hoewel ik me realiseer dat de werkelijkheid ingewikkelder is dan deze definitie suggereert. Zo zijn bijvoorbeeld werknemers van de bijzondere universiteiten (VU, KUB en KUN) formeel geen ambtenaar, maar de werknemers van de andere openbare universiteiten wel; zullen veel werknemers van zelfstandige organisaties – zoals het UWV – zich niet als ambtenaar beschouwen, hoewel ze wel een publieke taak uitvoeren. Hetzelfde geldt voor veel werknemers in de zorg – vroeger trendvolger geheten, nu gewoon werknemer.

Ambtenaren hebben het in zekere zin lastiger dan werknemers in de private sector. Als een verkoper in een winkel u vertelt dat hij de plasmatelevisie die u net aan het bekijken bent, zelf ook heeft en bovendien net bij zijn moeder heeft geïnstalleerd, dan neemt u dat – als u verstandig bent – met een korreltje zout.

Als het gaat over ambtenaren dan ligt dat echter anders. U verwacht van de overheid onpartijdige voorlichting en neemt er geen genoegen mee als een belastinginspecteur een onjuist advies geeft, waardoor u onnodig honderden euro’s teveel belasting betaalt. Ook zouden we er bezwaar tegen hebben als we met de politieagent moeten onderhandelen over de hoogte van de bekeuring net zoals we op de rommelmarkt over een oud boek of in de winkel over de aanschaf van een nieuwe keuken onderhandelen – hoewel dat overigens in sommige landen niet ongebruikelijk is. De associatie met een bananenrepubliek is dan echter snel gemaakt.

Anders geformuleerd: in het collectief bewustzijn is het weberiaanse beeld van de ‘neutrale, waardenvrije en onpartijdige’ ambtenaar nog altijd sterk (vergelijk Hupe, 1992).

Wij verwachten eerst en vooral van een ambtenaar dat hij of zij het algemene belang dient en dat hij of zij particuliere belangen van burgers of bedrijven c.q. organisaties volledig ondergeschikt houdt aan dit algemene belang. En de samenleving verwacht dat naar mijn mening ook terecht, omdat als dit ideaalbeeld van ‘de ambtenaar als hoeder van de publieke zaak’ zou worden losgelaten, we gaan sleutelen aan de kern van onze rechtstaat en de democratie.

### **De arbeidsmotivatie van ambtenaren**

Als we van ambtenaren echter meer verwachten dan van ‘gewone’ werknemers, en als we tegelijkertijd constateren dat wat betreft arbeidsvoorwaarden veel – vooral hoger opgeleide – ambtenaren achterlopen op de ontwikkeling in het bedrijfsleven (vergelijk Ministerie BZK, 2005b: 18) en vaak vooroplopen als de overheid gaat bezuinigen, dan kun je de vraag stellen “wie is er eigenlijk zo gek om ambtenaar te worden?”, “waarom zou iemand überhaupt in de publieke sector willen werken?”.

Op het eerste gezicht lijkt het er immers op dat er meer van je verwacht wordt dan in het bedrijfsleven en je krijgt er nog minder voor betaald ook. Ik stel deze vraag iets anders geformuleerd ook regelmatig aan mijn studenten: waarom zijn jullie bestuurskunde gaan studeren, en geen bedrijfskunde? Het laatste heeft immers een hogere status en de salarisvooruitzichten zijn aanzienlijk beter. Een deel van de studenten kijkt me dan volstrekt blanco aan en heeft overduidelijk eigenlijk zelf ook geen enkel idee. Een ander deel denkt, maar zegt het meestal niet, omdat voor bedrijfskunde wiskunde verplicht is, en voor bestuurskunde niet. Er zijn echter ook altijd een paar studenten in de zaal, die zeggen “omdat ik iets voor de samenleving wil betekenen”, of “omdat ik bij wil dragen aan politiek en beleid”.

Als u dit wat verheven vindt klinken, kan ik de vraag ook anders stellen: waarom gaat iemand in het onderwijs werken? Of in de zorg? Dat kan toch niet alleen om de status of het geld zijn? – integendeel zou ik zelfs zeggen. Bij een dergelijke keuze spelen ook andere motieven een rol. Je kunt het immers alleen volhouden in het onderwijs als je kinderen iets wilt bijbrengen. Als je die motivatie niet hebt of gedurende de rit verliest – dat kan natuurlijk ook – dan houdt je het simpelweg niet vol.

Tegelijkertijd is het evident dat een dergelijke intrinsieke motivatie niet het enige is dat werknemers drijft. Uiteraard spelen ook andere, meer particuliere, op het eigenbelang gebaseerde, motieven een belangrijke rol. Mensen kijken uiteraard ook naar de arbeidsvoorwaarden van en de ontwikkelingsmogelijkheden in een baan. Heel fraai wordt deze spanning tussen deze intrinsieke en extrinsieke motivatie in de eerder genoemde campagne ‘werken bij het Rijk’ onder woorden gebracht.

Zo begint een recente krantenadvertentie (NRC, 12 augustus 2006) met de volgende tekst: “Werk je bij het Rijk, dan werk je aan Nederland”, en even verder: “Dat maakt het werken bij het Rijk zo bijzonder. Denk je verder en wil je verder”. In andere woorden staat op de website ‘[www.werkenbijhetrijk.nl](http://www.werkenbijhetrijk.nl)’: “Bij het Rijk heb je volop kansen om jezelf en je loopbaan te ontwikkelen. Met een gezonde dosis initiatief, enthousiasme en leergierigheid kan je functie in rap tempo nog meer inhoud krijgen. Bij het Rijk werk je voortdurend aan je eigen carrière.”

We zien hier dus twee verschillende motieven naar voren komen, die u ook in de titel van mijn oratie terugvindt. Aan de ene kant het puur persoonlijke motief (de loopbaan en carrière), maar aan de andere kant worden mensen bij de werving ook aangesproken op de bijdrage die ze met hun baan kunnen leveren aan het algemene belang. In de praktijk kan dit natuurlijk een spanning opleveren, die – het zal u duidelijk zijn – ik met de titel van deze rede

heb proberen te vangen. In deze rede zal ik me vooral met één kant van deze spanning bezighouden: is het nu werkelijk zo dat ambtenaren door het algemene belang worden gegrepen, en wat betekent dat dan voor hen, hun organisatie en de samenleving?

Ik ga het dus vandaag vooral over de arbeidsmotivatie van ambtenaren hebben. Dat is ook het onderwerp waar ik de komende jaren een belangrijk deel van mijn onderzoekstijd aan wil wijden. Waarom? Er zijn verschillende redenen waarom ik dit een interessant en relevant thema vindt. De eerste daarvan is van puur persoonlijke aard. Aandacht voor opvattingen over arbeid loopt als een rode draad door mijn wetenschappelijke carrière. Ik heb mij in mijn proefschrift in 1992 reeds beziggehouden met het klassiek sociologische vraagstuk over de relatie tussen de klassenpositie van werknemers en hun opvattingen (Steijn en De Witte, 1992). Op een iets andere manier – namelijk toegespitst op de relatie tussen de arbeidspositie en opvattingen – komt hetzelfde thema ook in mijn boek ‘Werken in de Informatiesamenleving’ (Steijn, 2001) terug. Tegen deze achtergrond is het natuurlijk niet vreemd dat ik – nu in dienst bij de afdeling Bestuurskunde – nog steeds geïnteresseerd ben in opvattingen over arbeid van werknemers, in dit geval van ambtenaren.

Mijn belangstelling dient echter ook een breder belang. Er zijn veel indicaties dat er – vooral als gevolg van de vergrijzing en ontgroening – de komende jaren tekorten op de arbeidsmarkt zullen ontstaan (Ministerie van BZK, 2005c). De concurrentie tussen werkgevers om de beste werknemers binnen te halen zal daardoor de komende jaren alleen maar toenemen. Ik hoop met mijn onderzoek een bijdrage te leveren aan het antwoord op de vraag hoe overheidsorganisaties hun wervingsactiviteiten moeten inrichten om de juiste mensen binnen te krijgen, en wat zij moeten doen om het beste uit die werknemers te halen. Dit is uiteraard ook nauw verbonden met de essentie van mijn leerstoel ‘HRM in de publieke sector’. HRM houdt zich immers bij uitstek bezig met de instroom, doorstroom en uitstroom van personeel (Boxall en Purcell, 2003). Basisvoorwaarde is daarbij naar mijn overtuiging dat je er als organisatie voor moet zorgen dat werknemers gemotiveerd zijn en blijven. Dat is niet alleen belangrijk voor die organisaties en de werknemers, maar uiteraard uiteindelijk ook voor de burger; gemotiveerde ambtenaren zullen immers beter en klantvriendelijker presteren. In die zin denk ik dat ik met mijn onderzoek een (bescheiden) bijdrage kan leveren aan het algemeen, maatschappelijk belang.

De derde, en misschien wel belangrijkste, reden voor mijn belangstelling voor het vraagstuk van arbeidsmotivatie van ambtenaren, is dat het op dit moment een belangrijk thema in het bestuurskundig onderzoek is. Door onderzoek naar de arbeidsmotivatie van ambtenaren, kun je een brug slaan naar discussies die momenteel in de internationale bestuurskundige en sociaalwetenschappelijke tijdschriften worden gevoerd.

## **Public Service Motivation**

Hier kom ik tot het kernconcept van mijn betoog. In de internationale, en met name de Amerikaanse, literatuur is de afgelopen twee decennia veel aandacht geweest voor de zogenaamde ‘Public Service Motivation’ – in de rest van dit betoog PSM geheten en vrij vertaald ‘de motivatie voor de publieke zaak’. In één van de kernpublicaties over dit concept uit 1990 – van James Perry en Lois Wise – wordt dit concept aldus gedefinieerd: “an individual’s predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations” (1990: 368). Zij herleiden deze motieven tot drie vormen (1990: 368), namelijk *rationele* motieven (“for instance because people want to participate in the process of policy formation, which can be exciting or reinforce someone’s image of self importance”), *normatieve* (“the desire to serve the public interest”) en *affektieve* (“for instance because people are committed to a specific program or have a ‘patriotism of benevolence’”). Perry (1996) werkt dit later uit in vier verschillende dimensies van PSM: interesse voor

beleid, het streven om het algemeen belang te dienen, medeleven en zelfopoffering. Daarnaast heeft hij een schaal ontwikkeld om PSM te meten (1996), de antecedenten van PSM in kaart gebracht (1997) en de theorie over PSM verder uitgewerkt (2000).

Er zijn meer definities van PSM, of soortgelijke concepten in omloop. Zo spreken Brewer en Selden (1998: 417) over 'de motiverende kracht die individuen aanzet om betekenisvolle openbare diensten te verlenen' en Rainey en Steinbauer (1999: 23) over 'een algemene altruïstische motivatie om de belangen van een gemeenschap van mensen, een staat of een natie of de mensheid te dienen'. Een vergelijk concept wordt ook in Canada ('l'éthique du bien commune') en in het Verenigd Koninkrijk (public service ethos) gebruikt. Dit zijn verwante, maar toch net iets andere concepten (vergelijk VandenAbeelee, 2005).

In Nederland verwijzen Van der Meer en Roburgh (1993: 266) naar Nederlandse auteurs die al vele jaren geleden hun zorg uitspreken over een mogelijke verdwijning van een wat zij noemen 'public duty ethos' als gevolg van politieke en maatschappelijke kritiek op het ambtenarenapparaat. Een observatie die aardig aansluit bij het belang dat Perry en Wise (1990) hechten aan het PSM concept. In hun ogen heeft de – veelal door New Public Management (NPM) geïnspireerde – literatuur anno 1990 te weinig oog voor het feit dat mensen welbewust voor een baan in de publieke sector kiezen, omdat zij bijvoorbeeld een bijdrage willen leveren aan de samenleving of betrokken willen zijn bij de beleidsvorming. De NPM filosofie legt in hun ogen te veel nadruk op het rationele eigenbelang, waardoor dit soort motieven wordt ondergesneeuwd. Iets dat in hun ogen mede het toenemende wantrouwen van het publiek in de overheid zou kunnen verklaren (1990: 367). Hernieuwde aandacht in het PSM concept is daarom van belang, juist omdat de publieke sector werknemers aanspreekt die andere waardenoriëntaties hebben dan werknemers in de private sector, omdat een dergelijke motivatie samengaat met hogere arbeidsprestaties, en omdat traditionele utilitaire instrumenten om werknemers te sturen in de publieke sector juist vanwege het bestaan van PSM minder goed werken.

Zoals gezegd, zijn er meer definities van PSM in omloop dan de hierboven genoemde (vergelijk Krabben, 2006), maar ik ben niet van plan om me hier in een definitiestrijd te mengen, omdat ik dat eerlijk gezegd nooit interessant en zelden vruchtbaar vind. Bovendien delen alle definities de veronderstelling dat er zo iets als een specifieke arbeidsmotivatie van ambtenaren bestaat, die – in ieder geval op onderdelen – verschilt van de arbeidsmotivatie van werknemers in de private sector. Recent Nederlands onderzoek naar dit verschijnsel is echter schaars. Juist omdat ik van mening ben dat dit een belangrijk concept is, en omdat er buiten de VS steeds meer aandacht voor het concept komt (o.a. binnen de Public Personnel Studies Group van de EGPA), wil ik dit concept de komende jaren een belangrijke plaats geven binnen mijn onderzoeksprogramma. Ik zal daarom in de rest van mijn betoog een aantal vragen behandelen die tegen de context van het begrip PSM interessant zijn voor nadere studie en aan de beantwoording waarvan ik – middels deze leerstoel – de komende jaren een bijdrage hoop te leveren.

### **Belangrijke onderzoeksvragen**

De eerste vraag die ik wil opwerpen is eenvoudig en ligt voor de hand.

- 1. Welke rol speelt Public Service Motivation in de arbeidsmotivatie van Nederlandse ambtenaren.*

Hoewel voor de hand liggend, is het antwoord niet eenvoudig te geven. Het meeste onderzoek is namelijk al van oudere datum. Interessant is in dit verband vooral het feit dat Aris van

Braam in zijn proefschrift ‘Ambtenaren en Bureaucratie in Nederland’ verslag doet van een survey dat hij in 1951 onder ruim 2000 rijks-, provincie- en gemeenteambtenaren heeft gehouden. In dat onderzoek heeft hij gevraagd naar het belangrijkste motief om voor het ambtenarschap te kiezen. Daarbij onderscheidde hij vijf motieven: toeval (het had dus ook wat anders kunnen zijn), noodzaak (men was bijvoorbeeld werkloos en kon niet anders), zekerheid (het ambtenarschap impliceerde een vaste baan), verbetering (de baan bood meer geld of promotiemogelijkheden) en interesse (men had bewust voor een baan bij de overheid gekozen). Alleen de laatste categorie kunnen wij als een vorm van ‘public service motivation’ beschouwen. In 1988 hebben Van der Meer en Roburgh (1993) in hun dissertatie het onderzoek van Van Braam herhaald.

De volgende tabel (1993) geeft inzicht in de resultaten van beide studies.

**Tabel 1. Belangrijkste motivering van rijks- en gemeenteambtenaren voor indiensttreding bij de overheid als gegeven in 1951 en 1988 in procenten**

	Interesse	Verbetering	Zekerheid	Toeval	Nood- zaak	totaal
Rijk 1988	11	14	20	46	9	100
Gemeente 1988	12	14	14	46	13	100
Rijk 1951	8	16	17	34	25	100
Gemeente 1951	9	20	16	31	24	100

*Bron: Van der Meer en Roburgh (1993: 268)*

Het valt op dat in beide jaren veruit de grootste groep zegt dat hun baankeuze vooral een gevolg van toeval is – in 1988 overigens nog beduidend vaker dan in 1951. De categorie noodzaak is fors in belang afgenomen, maar – een beetje jammer voor dit verhaal – het percentage dat als belangrijkste factor ‘interesse’ opgeeft is nogal laag. Dat duidt dus vooralsnog niet op een hoog niveau van PSM onder Nederlandse ambtenaren. Hoewel het overigens interessant zou zijn om anno 2006 deze vraagstelling nog eens te herhalen.

Voordat u nu verwacht dat ik mijn betoog vanwege deze onderzoeksresultaten hier zal beëindigen, een aantal kanttekeningen. In de eerste plaats rapporteren beide studies grote verschillen tussen soorten ambtenaren. Zo kiezen ‘hogere’ ambtenaren veel vaker bewust uit interesse voor het ambtenarschap dan lagere ambtenaren. De verhouding in het onderzoek van Van der Meer en Roburgh is bijvoorbeeld 23% onder hogere ambtenaren – waarmee het voor deze groep in belang de tweede factor is – en 6% voor lagere ambtenaren, waarmee het voor deze laatste groep veruit de onbelangrijkste factor is. Evenzo geeft 35% van de beleidsambtenaren in de studie van Van der Meer en Roburgh aan dat interesse voor hen het belangrijkste motief voor indiensttreding bij de overheid was.

Dit is natuurlijk ook geen verrassend resultaat. In de eerste plaats laat recent onderzoek zien dat werknemers met een lage en middelbare opleiding méér verdienen dan werknemers met een vergelijkbare functie dan werknemers in de publieke sector, terwijl werknemers met een hogere opleiding juist minder verdienen (Ministerie van BZK, 2005b: 18). Kortom, juist hoger opgeleiden hebben extra motivatie nodig om voor de publieke sector te kiezen. In de tweede plaats is er echter een inhoudelijk argument waarom PSM bij lager en middelbaar opgeleiden een minder grote rol bij de baankeuze zal spelen. Waarom zou bijvoorbeeld een secretaresse op een ministerie of een gemeente gedreven moeten zijn door PSM? Voor haar werk is dat meestal helemaal niet nodig, en haar baankeuze zal waarschijnlijk door vooral andere factoren worden bepaald (salaris, reistijd, werktijden). Omgekeerd is PSM voor een beleidsambtenaar veel belangrijker. Je kunt je moeilijk

voorstellen – hoewel het zeker zal gebeuren – dat een beleidsambtenaar helemaal niets met de samenleving of de politiek heeft.

Er is echter een tweede belangrijke kanttekening bij het onderzoek van Van Braam te maken. In de vraagstelling in het onderzoek wordt expliciet gevraagd naar ‘het belangrijkste motief’. Dat is op zich belangrijk, maar kan wel een vertekening opleveren. In werkelijkheid kiezen mensen natuurlijk nooit om slechts één reden een bepaalde baan. Vaak spelen vele motieven door elkaar heen: de inhoud van de baan, de reisafstand, de secundaire arbeidsvoorwaarden en natuurlijk het salaris en de carrièremogelijkheden. Of anders geformuleerd: je kunt nog zo intrinsiek geïnteresseerd in een baan zijn, maar als het salaris laag is, en je krijgt een andere baan aangeboden waar je duizend Euro per maand meer kunt verdienen, wat doe je dan?

Zoals gezegd is de vraagstelling van Van Braam recentelijk niet herhaald. Sterker nog. Voor zover mij bekend is er weinig Nederlandstalig onderzoek naar arbeidsmotivatie van ambtenaren, ondanks het feit dat arbeidsmotivatievragen in veel standaard sociaalwetenschappelijk onderzoek worden gesteld. Zo is het grappig te constateren dat Peter van Parre (1996) – werkzaam is bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en bovendien evenals ik bij Jan Berting gepromoveerd – in zijn proefschrift een verklaringsmodel heeft ontwikkeld om verschillen in arbeidsoriëntatie van werknemers te verklaren, maar daarbij in het geheel geen rekening houdt met de sector waarin werknemers werkzaam zijn.

Het lijkt er op dat Nederlandse arbeidssociologen en psychologen in het verleden zelden naar de arbeidsmotivatie van ambtenaren hebben gekeken, omdat zij niet geïnteresseerd zijn in de publieke sector, terwijl bestuurskundigen aan de andere kant traditioneel geen belangstellingen voor het onderwerp arbeidsmotivatie hebben. U begrijpt dat het voor mij een belangrijke doelstelling is om beide tradities bij elkaar te brengen.

Ik ben er in dat kader bijvoorbeeld van overtuigd dat een secundaire analyse van de vele databestanden die er op dit gebied zijn (bijvoorbeeld bij het Steinmetzarchief), tot meer inzicht zou kunnen leiden in het bestaan en de ontwikkeling van PSM in Nederland. In zo’n analyse zitten minimaal een paar scripties, en ik denk eigenlijk ook wel minstens een proefschrift.

Dat neemt niet weg dat er wel iets aan onderzoeksgegevens voor handen is. Op basis van een onderzoek naar het imago van de publieke sector, constateren Van Raaij et al. (2002: 111 e.v.) bijvoorbeeld dat in het algemeen werknemers in de publieke sector de baankenmerken ‘de mogelijkheid hebben om iets voor de samenleving te doen’, ‘de mogelijkheid om mensen te helpen’ en ‘toewijding aan het milieu, de minder bedeelden en etnische minderheden’ veel belangrijker vinden dan werknemers in de private sector. Opmerkelijk genoeg is het verschil tussen werknemers in de overheidssector (i.e. bij het Rijk of bij gemeenten) in enge zin en werknemers in de private sector overigens geringer.

Meer informatie over PSM in Nederland geeft onderzoek dat in het afgelopen studiejaar door twee studenten (Corneel de Vlieg en Femke Krabben) binnen de opleiding Bestuurskunde in de masterdifferentiatie ‘arbeid, organisatie en management’ is uitgevoerd naar de aanwezigheid van PSM.

De Vlieg (2006) baseert zijn onderzoek op secundaire analyses van bij het ministerie van BZK aanwezige databestanden. Deze databestanden betreffen respectievelijk rijksambtenaren en trainees, waarbij hij een aantal open vragen heeft gehercodeerd. Zijn belangrijkste – maar overigens niet verrassende – conclusie is dat de mate van PSM die je in onderzoek zult aantreffen, zal afhangen van de gekozen operationalisering. Zo vindt hij in het onderzoek onder trainees een veel grotere mate van PSM dan in het onderzoek onder



rijksambtenaren, wat echter is te herleiden tot de gekozen meetmethode. Voorts constateert hij dat zijn uitkomsten laten zien dat de rol van PSM over het algemeen geringer is dan op grond van theoretische inzichten kon worden verwacht, maar dat “juist bij de groep mensen waar de overheid de aankomende jaren zeer behoefte aan zal krijgen – namelijk hoog opgeleide mensen die carrière willen maken bij de overheid – Public Service Motivation wel een aanzienlijke rol speelt.”

Krabben (2006) heeft eigen survey onderzoek verricht onder werknemers van een ministerie, een grote gemeente en een aantal zbo's. In dat onderzoek gebruikt zij een belangrijk deel van de Perry-schaal, waaruit overigens blijkt dat deze niet zondermeer in de Nederlandse context kan worden toegepast: met name de dimensie ‘zelfopoffering’ blijkt geen rol van betekenis te spelen in de Nederlandse context – iets dat overigens ook door VandenAbee (2005) is gesuggereerd. Daarnaast suggereren haar bevindingen ook dat PSM in de Nederlandse situatie een rol speelt, waarbij de mate van PSM in ZBO's duidelijk lager ligt dan dat van met name gemeenteambtenaren (en in iets mindere mate rijksambtenaren).

Deze studies geven enig inzicht in de aanwezigheid van PSM in de Nederlandse situatie. Meer informatie kan ontleend worden aan een groot survey dat regelmatig in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt uitgevoerd onder werknemers in de publieke sector (vergelijk Ministerie van BZK, 2005a; Steijn, 2003; Steijn en Leisink, 2006). In 2006 vulden in het kader van dat onderzoek 29.987 werknemers in de publieke sector de betreffende vragenlijst in. Mede op basis van de respons (47%) kan worden gesteld dat dit onderzoek een betrouwbaar en representatief beeld geeft van opvattingen van Nederlandse ambtenaren (zie ook Steijn, 2006). Tevens is in opdracht van het ministerie in 2006 ook een survey in de private sector uitgevoerd, mede om op een aantal cruciale variabelen na te gaan in hoeverre werknemers in de publieke en private sector van elkaar verschillen. Hoewel op de representativiteit van dit survey wel iets is af te dingen (vergelijk Steijn, 2006), zullen we zien dat het een indruk geeft van PSM-gerelateerde opvattingen in de private sector.

In beide surveys is namelijk een identieke vraag gesteld: “In hoeverre is het aspect ‘maatschappelijk nuttig werk kunnen doen’ voor u van belang bij de keuze van een werkgever?” De respondenten konden hierop met vijf Likert categorieën (1= heel onbelangrijk; 5 = heel belangrijk) antwoorden. Uiteraard wordt met de antwoorden niet het PSM-concept zoals geconceptualiseerd door Perry (1996) in zijn volle omvang gemeten, maar het geeft wel een goede indicatie, vooral van zijn tweede dimensie (‘het streven om het algemeen belang te dienen’). Een hogere score op de aan de werknemers voorgelegde vraag, impliceert dus een hogere score op deze dimensie. In het vervolg van dit betoog zal ik deze score als een indicator voor de mate van PSM opvatten.

In tabel 2 staat per sector de gemiddelde score van de respondenten in die sector aangegeven. Daarbij is de ‘private sector’ als één afzonderlijke sector beschouwd.

De tabel leert twee dingen. In de eerste plaats zien we dat de mate van PSM tussen werknemers in de publieke en private sector aanzienlijk verschilt: werknemers in de publieke sector vinden het doen van maatschappelijk nuttig werk aanzienlijk belangrijker dan werknemers in de private sector ( $\eta^2 = 0,17$ ;  $p < 0,01$ ), maar daarnaast zijn er ook aanzienlijke verschillen *binnen* de publieke sector. Met name de hoge score van werknemers binnen de rechterlijke macht (4,48) valt op, terwijl de gemiddelde scores binnen de sectoren Defensie (3,71), Waterschappen (3,76) en Rijk (3,82) aanzienlijk lager liggen. Niettemin liggen ook deze scores aanzienlijk boven het gemiddelde van werknemers in de private sector.

**Tabel 2. Hoe belangrijk vinden werknemers het doen van maatschappelijk nuttig werk?**

Sector	Gemiddelde
Rijk	3,82
Gemeenten	3,88
Provincies	3,96
Primair en Secundair	4,08
Onderwijs	3,97
Hoger Beroepsonderwijs	3,83
Universiteiten	4,13
Politie	4,48
Rechterlijke Macht	3,76
Waterschappen	3,71
Defensie	3,94
Universitair Medische Centra	<b>3,95</b>
<b>Totaal Publieke sector</b>	<b>3,32</b>
<b>Private sector</b>	

Bron: BZK, *Personeels en Mobiliteitsonderzoek 2006 (eigen analyse)*

Het onderscheid tussen de publieke en de private sector kan ook nog op een andere manier worden geïllustreerd. Bijna 74% van de werknemers in de publieke sector zegt dat ‘maatschappelijk nuttig werk doen’ voor hen bij de keuze voor een werkgever belangrijk is, ten opzichte van slechts 47% van de werknemers in de private sector. Dat duidt erop dat de veronderstelling dat ‘iets als PSM’ inderdaad bestaat, en dat werknemers in de publieke sector op dat punt significant verschillen van werknemers in de private sector. Tegelijkertijd zijn er ook werknemers in de private sector met een relatief hoge PSM score. Voor werkgevers in de publieke sector is dat een interessant gegeven, omdat juist deze werknemers een hoger dan gemiddelde belangstelling voor een baan in de publieke sector zullen hebben. In feite richt de campagne ‘werken bij het Rijk’ zich immers bij uitstek op hen.

Om na te gaan of PSM voor private werknemers bij het baanzoekgedrag inderdaad een rol speelt, heb ik een nadere analyse uitgevoerd (vergelijk Steijn, 2006). In het BZK-survey onder private werknemers is gevraagd of de betrokken werknemers interesse hebben in een baan in de publieke sector. In een logistische regressie is nagegaan welke variabelen van invloed zijn op deze belangstelling (zie tabel 3). PSM is daarbij de centrale variabele, terwijl de variabelen geslacht, leeftijd en opleiding als controlevariabelen in de analyse zijn meegenomen.

**Tabel 3. Resultaten logistische regressie met voorkeurssector baan (publiek =1) als afhankelijke variabele (N=1947)**

	B	Wald Chi <sup>2</sup>	p	Odds ratio's
Geslacht (1=man)	-,935	77,595	,000	,393
leeftijd	,008	3,057	,080	1,008
Hoog opgeleid	-,033	,061	,804	,967
Laag opgeleid	-,416	11,938	,001	,659
PSM	,473	72,769	,000	1,604
Constant	-2,096	66,806	,000	,123

Nagelkerke R<sup>2</sup> = 0,15

De analyse laat zien dat er een significant verband is tussen de mate van PSM en de interesse in een baan in de publieke sector. Daarnaast is het relevant om te constateren dat vrouwen met een baan in de private sector eveneens in sterkere mate geïnteresseerd zijn in een baan in de publieke sector, terwijl lager opgeleiden dat in mindere mate zijn vergeleken met hoger en middelbaar opgeleiden (merk op dat de middelbaar opgeleiden in deze analyse de referentiecategorie vormen).

De analyse tot nu toe laat zien dat PSM in de Nederlandse situatie een rol van betekenis speelt. Werknemers in de publieke sector hebben een hogere PSM dan werknemers in de private sector, en bovendien hebben private werknemers met een hogere PSM score een grotere belangstelling voor een baan in de publieke sector. Een kanttekening is hierbij echter op zijn plaats. Hiervoor heb ik gesteld dat het onderzoek van Van Braam een bias kent, omdat het zich concentreert op de *belangrijkste* factor voor de baankeuze van ambtenaren. Ik heb daarbij aangegeven dat het effect van PSM daardoor waarschijnlijk zal worden onderschat. In bovenstaande analyse gebeurt echter feitelijk het omgekeerde. Doordat werknemers alleen hoeven aan te geven in hoeverre ze een bepaalde factor belangrijk vinden, kun je niet nagaan hoe belangrijk deze factor is *vergeleken met* andere factoren. Meer informatie over het feitelijke afwegingsproces dat mensen bij een baankeuze maken, is echter natuurlijk wel belangrijk. Dat brengt me op mijn tweede vraag.

## 2. *Hoe belangrijk is PSM in relatie tot andere motieven om voor een baan bij de overheid te kiezen?*

Naar mijn mening wordt er momenteel in het internationale onderzoek naar PSM te eenzijdig alléén naar PSM gekeken en te weinig naar de onderlinge relaties tussen diverse motivatiefactoren gekeken (vergelijk overigens Wise, 2004).

Terug naar de titel van deze rede. Die titel *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak* suggereert een tegenstelling. Misschien zit u wel in de zaal in de verwachting dat ik die tegenstelling ga toelichten of oplossen. Dan moet ik u echter teleurstellen. Probleem is namelijk dat het onduidelijk is of er wel sprake is van een tegenstelling. Een te toetsen hypothese is dat werknemers die vooral hun eigen carrière najagen minder oog zullen hebben voor het algemeen belang. Het zou dus zo kunnen zijn dat als de overheid vooral werknemers binnenkrijgt die – zoals het zo mooi heet – willen ‘job-hoppen’, dit de kwaliteit van de dienstverlening die de overheid levert, zou kunnen aantasten. Dat zou kunnen, maar bij mijn weten is het nog nooit onderzocht. In de campagne ‘werken bij het Rijk’ gaat men in ieder geval van een andere veronderstelling uit. Daar gaat men ervan uit dat werknemers tegelijkertijd aan hun eigen loopbaan en aan ‘Nederland’ kunnen werken. Ik sluit dat zeker niet uit, maar de vraag is wat – vanuit het perspectief van de organisatie – de optimale mix tussen beide motieven is. Wanneer vullen beide perspectieven elkaar aan? Leveren werknemers die vooral het eigenbelang nastreven een mindere arbeidsprestatie, of juist niet? Wat gebeurt er als die twee motieven – eigenbelang of algemeen belang - botsen? Welk motief ‘wint’ er dan? Hoe ontwikkelen deze motieven zich in de loop der tijd? Zijn er wat dat betreft systematische verschillen tussen groepen ambtenaren? En kunnen we die verklaren? Tal van vragen, waarop op dit moment nog geen antwoord te geven is – óók niet op basis van internationaal onderzoek.

Een kanttekening is daarbij bovendien op zijn plaats. Denkt u nu niet dat het (eventueel) najagen van de eigen carrière door ambtenaren iets van de laatste tijd is. We hebben hiervoor al gezien dat het motief ‘verbetering’ al in het onderzoek van Van Braam in 1951 belangrijk is als motivator om voor een baan als ambtenaar te kiezen. Sterker nog, mijn promotor Jan Berting heeft in zijn proefschrift uit 1968 al aangegeven dat een

‘maatschappelijk stijgingsbewustzijn’ kenmerkend is voor de middenklasse, *dus* ook voor ambtenaren die over het algemeen tot het brede maatschappelijke midden behoren.

Met andere woorden: die eventuele spanning tussen het eigenbelang (de carrière) en maatschappelijk nuttig bezig zijn, is zeker niet van vandaag of gisteren. Het nader onderzoeken van deze spanning, en haar mogelijke effecten, is echter iets dat tot de toekomst zal moeten wachten.

### 3. Welke factoren beïnvloeden de mate van PSM van ambtenaren?

De ene werknemer heeft een hogere mate van PSM dan een andere. De eerste tabel leert bovendien dat ook binnen onderdelen van de publieke sector verschillen in de mate van PSM bestaan.

Het zoeken naar een antwoord op de vraag welke factoren de mate van PSM is een kernthema in de literatuur. Zelf heb ik al eerder verwezen naar Van Braam's onderzoek dat suggereert dat hogere ambtenaren, evenals beleidsambtenaren een hogere mate van PSM hebben. De Vlieg en Krabben komen in hun scripties tot soortgelijke bevindingen.

Internationaal is echter vooral het onderzoek van Perry belangrijk, en dan met name een artikel van zijn hand uit 2000, waarin hij drie soorten variabelen noemt die vooral van belang zijn als het gaat om de verklaring van PSM. Dat zijn in de eerste plaats de *socio-historische* context, waar het vooral om socialisatie-effecten tijdens de opvoeding en het onderwijs gaat en om zogenaamde life events, de *motivationale* context waarin het vooral om effecten van de arbeidssituatie en de organisatie gaat. Hij noemt ook *individuele* kenmerken, zoals het zelfbeeld, maar als van origine socioloog interesseren die me eerlijk gezegd minder. Wat overigens niet wegneemt dat deze factoren zonder enige twijfel een rol zullen spelen; onderzoek ernaar laat ik echter graag over aan psychologen.

Als socioloog ben ik primair geïnteresseerd in de effecten van variabelen gelegen in de samenleving (de socio-historische context) en arbeid en organisatie (de motivationale context). Gezien mijn achtergrond als arbeidssocioloog, heb ik daarbij met name belangstelling voor de laatste groep variabelen, die overigens ook vanuit mijn leerstoel het meest interessant zijn. Het gaat dan om vragen als: in welk type organisaties is de mate van PSM het hoogst? Kun je als manager PSM in je organisatie beïnvloeden, en hoe dan? Met een HRM-bril zijn dat natuurlijk heel belangrijke vragen.

Moynihan en Pandey (2006) gaan hier dieper op in, en zij vinden een aantal – overigens zwakke – effecten waaruit blijkt dat de aanwezigheid van ‘red tape’ (=veel bureaucratie) negatief samenhangt met de mate van PSM, terwijl er een positieve relatie is met het aantal hiërarchische niveaus en de ‘reform’ oriëntatie van de organisatie. Opmerkelijk genoeg vinden zij geen relatie met de organisatiecultuur, maar wel met de lengte van het dienstverband: naarmate werknemers langer in dienst zijn, neemt de mate van PSM af. De sterkte van de verbanden vallen een beetje tegen, omdat de effecten zwak zijn. Niettemin is één van hun belangrijkste conclusies dat dit leert dat publieke organisaties dus in staat zijn om een omgeving te creëren die een positief effect heeft op de mate van PSM.

Ik heb mij recentelijk in mijn onderzoek door het model van Perry en de uitwerking van Moynihan en Pandey laten inspireren, en een analyse op het databestand van BZK uitgevoerd. Tabel 4 bevat de resultaten van deze analyse, waarbij ik voor een gedetailleerde methodische onderbouwing verwijs naar Steijn (2006).

**Tabel 4. Resultaten regressieanalyse met PSM als afhankelijke variabele**

	Beta	p
(Constante)	3,304	,000
(B)		
Hoog opgeleid (1)	,137	,000
Laag opgeleid (1)	,035	,068
Lengte dienstverband	-,109	,000
Open organisatiecultuur	,042	,012
HRM-beleid	-,041	,013
Functie in beleidsvoorbereiding/ adviesing (1)	,062	,001
Functie in beleidsuitvoering (1)	,012	,492
Managementfunctie (1)	,024	,180
Geslacht (1=man)	-,040	,020
Leeftijd	,105	,000

B= ongestandaardiseerde coëfficiënt; 1 = ja; N = 3577;  $R^2 = 0,04$

Indien we de beta coëfficiënten en de significantieniveau's bezien, dan blijkt dat vier onafhankelijke variabelen statistisch significant samenhangen met de mate van PSM: hoger opgeleide werknemers, werknemers met een lagere dienstduur, met een baan in de beleidsvoorbereiding of adviesing en oudere werknemers hebben een grotere mate van PSM. Deze bevindingen zijn in lijn met bevindingen uit de literatuur, zoals onder andere door Perry (1997), Bright (2005) en Moynihan en Pandey (2006) gepresenteerd. Het feit dat het effect van opleiding (beta = 0,137) daarbij het grootst is, onderstreept het belang van de socio-historische context. Onverwacht is het positieve effect van leeftijd (ander onderzoek vindt veelal geen effect) en het ontbreken van significante effecten van de variabelen organisatiecultuur, HRM-beleid en het hebben van een managementfunctie.

Dit impliceert dat de effecten van organisatie en baankenmerken relatief laag en veelal niet statistisch significant zijn. Vooral het (overigens nipt) verwerpen van de hypothesen over organisatiecultuur en over het effect van HRM beleid is onverwacht. Eigenlijk heeft van de organisatievariabelen alleen de lengte van het dienstverband een negatief effect op de mate van PSM. De vraag rijst uiteraard hoe dit kan worden verklaard. Moynihan en Pandey suggereren dat dit komt doordat werknemers teleurgesteld raken in wat ze met hun werk kunnen bereiken, maar deze veronderstelling kunnen we in deze analyse niet toetsen. Mocht dit echter zo zijn, dan suggereert dit dat organisatievariabelen wel degelijk van belang zijn, maar dat deze niet op de juiste wijze zijn geconceptualiseerd of geoperationaliseerd.

Het feit dat werknemers met een op het beleid georiënteerde baan hoger scoren op PSM, bevestigt eerdere bevindingen uit Nederlands onderzoek, en lijkt wat de Nederlandse situatie betreft dus min of meer een hard gegeven. Het zou interessant zijn om na te gaan of buitenlands onderzoek tot overeenkomstige bevindingen leidt, waarna het vervolgens ook interessant is om na te gaan hoe dit kan worden verklaard. Mogelijkerwijs spelen hier variabelen in de socio-historische context (socialisatie-effecten of 'life events') een belangrijke rol.

Sowieso ligt het voor de hand om in vervolgonderzoek meer variabelen die aspecten van de socio-historische geschiedenis van respondenten in kaart brengen in de analyse op te nemen. Niet alleen omdat het effect van organisatie- en baankenmerken zo gering lijkt, maar vooral ook omdat de totale verklaarde variantie in de analyse (slechts vier procent) gering is. Gezien de *onverklaarde* variantie, moeten er dus andere (en betere) variabelen zijn om verschillen in PSM te kunnen verklaren. Overigens blijft het daarbij ook zinvol organisatievariabelen in de analyse op te nemen. De meting in deze analyse van

organisatiecultuur (via slechts één item) en HRM beleid is namelijk kwetsbaar. Wat dat betreft kunnen we een opmerking van Moynihan en Pandey (2006) herhalen met betrekking tot hun bevinding aangaande organisatiecultuur: “[these results] should be viewed as preliminary, and there is value in testing this relationship with alternative measures of culture, additional survey populations, and with the full PSM scale”.

Een mogelijke weg naar een betere conceptualisering of operationalisering van organisatievariabelen betreft niet alleen het stellen van betere vragen in surveys, maar zou ook kunnen zijn dat de kenmerken van de organisatie waarin respondenten werkzaam zijn onafhankelijk moet worden verzameld van de respondenten zelf. Het in kaart brengen van organisatiekenmerken via antwoorden van de respondenten zelf is immers per definitie subjectief, wat bijvoorbeeld blijkt uit het feit dat respondenten in één en dezelfde organisatie heel verschillend kunnen oordelen over hun organisatiecultuur of het HRM-beleid. Mogelijkerwijs biedt daarom een multi-level design zoals dat onder meer in de onderwijssociologie gebruikelijk is beter perspectief op inzicht in het werkelijke effect van organisatiekenmerken. In zo’n design worden eerst op het organisatieniveau verzamelde gegevens in de analyse betrokken, en pas daarna de individueel (via een survey) verkregen data (voor een toepassing in verkiezingsonderzoek vergelijk Nieuwbeerta, 1995). Om dit te concretiseren, verwacht ik dat de mate van PSM in organisaties die in de samenleving een slecht imago hebben en in de samenleving zwaar onder vuur liggen – denk aan de UWV of de IND – lager is dan in organisaties met een veel positiever imago in de samenleving. Wat je dan in onderzoek zou kunnen doen, is die imagoscores (bijvoorbeeld verkregen via mediastudies) relateren aan de organisatie waar mensen werken.

Eén belangrijk organisatiekenmerk vraagt aparte aandacht, en dat betreft het mogelijke effect op PSM van organisatieveranderingen. Dat brengt me op mijn vierde vraag.

4. *Hoe heeft PSM zich onder Nederlandse ambtenaren ontwikkeld, en meer in het bijzonder wat is het effect op PSM van de hervormingen in de publieke sector die de afgelopen decennia zijn ingevoerd?*

Ik sta hier vooral bij het tweede deel van deze vraag stil, vooral ook omdat deze gezien de hedendaagse discussie in de Bestuurskunde van belang is. De afgelopen decennia zijn er ingrijpende hervormingen in de publieke sector uitgevoerd. Het is niet aan mij om daar een uitgebreid exposé over te geven. Christopher Pollitt en Walter Kickert zouden dat veel beter kunnen, dus ik beperk me tot een paar hoofdlijnen.

In hoofdzaak komt het op neer dat men sinds het begin van de jaren tachtig heeft geprobeerd om door systematische ingrepen publieke organisaties ‘beter te laten werken’ (cf. de definitie van ‘Public Management Reform’ in Pollitt en Bouckaert, 2000: 8). Daarbij hebben NPM goeroes vooral naar de private sector gekeken, en zich afgevraagd: hoe kunnen we aan het bedrijfsleven ontleende managementtechnieken inzetten met het doel om overheidsorganisaties effectiever en efficiënter te maken? De effecten zijn met een aantal – mede aan Kickert (2000) ontleende – kernwoorden als volgt samen te vatten: privatisering, verzelfstandiging, decentralisatie en normalisering.

Bij *privatisering* kunt u denken aan de privatisering van het voormalige staatsbedrijf PTT in twee afzonderlijke beursgenoteerde ondernemingen (KPN en TPG), of aan de in veel plaatsen in Nederland uitgevoerde privatisering van het busvervoer. *Verzelfstandiging* betekent dat veel voormalige overheidsorganisaties, nog steeds een publieke taak hebben, maar op afstand geplaatst zijn, waardoor de minister er veel minder greep op heeft en deze organisaties – althans op papier - slagvaardiger en – hopelijk – minder bureaucratisch kunnen opereren (vergelijk Van Thiel, 2001). Als u zich afvraagt hoe het nu komt dat er zoveel organisaties zijn waar gefinancierd vanuit de publieke middelen, het topmanagement meer

verdient dan de minister-president, dat heeft dat direct te maken met deze verzelfstandiging. *Decentralisatie* slaat op het proces waarbij binnen de overheidskolom afzonderlijke organisaties (bijvoorbeeld ministeries of gemeentelijke afdelingen) meer zelfstandig beslissingen kunnen nemen en niet over elk wisselwasje toestemming aan Den Haag moeten vragen. *Normalisering* tenslotte duidt op het proces waarbij de ambtelijke status geleidelijk aan steeds meer is gaan lijken op de status van een gewone werknemer. Vroeger stelde de ambtelijke status echt iets voor, terwijl tegenwoordig de materiële verschillen met gewone werknemers gering zijn (vergelijk Verhulp, 2002).

U begrijpt dat dit overzicht summier is en weinig recht doet aan alle nuances, maar het gaat om de essentie dat als gevolg hiervan de positie van ambtenaren grote veranderingen heeft ondergaan. Er zijn er niet alleen minder, maar ook de organisaties waarin men werkt zijn ingrijpend van karakter veranderd.

De vraag die voor de hand ligt, is vervolgens: wat betekent het voor de betrokkenen als overheidsorganisaties meer op ‘gewone’ bedrijven gaan lijken en ambtenaren meer op ‘gewone’ werknemers? Wat betekent dat voor PSM? Is daar dan nog plaats voor, of niet? Ondanks het feit dat er meer mensen binnen ZBO's – dat zijn op afstand geplaatste organisaties werken – dan in ministeries (vergelijk Van Thiel, 2001), weten we eigenlijk heel weinig van die werknemers. Wat doet dat met hun arbeidsmotivatie? Wat betekent het voor hun performance? De scriptie van Femke Krabben laat bijvoorbeeld zien dat de mate van PSM in verzelfstandigde organisaties geringer is dan van rijks- en gemeenteambtenaren. Dit behelst echter slechts een beperkt aantal werknemers in een beperkt aantal organisaties. Eigenlijk is het in tegenspraak met de impliciete veronderstelling in veel literatuur over managementhervormingen dat deze hervormingen bijdragen tot een grotere motivatie van het personeel (vergelijk bijvoorbeeld de nadruk die Osborne en Gaebler (2002) leggen op het belang van decentralisering van bevoegdheden en empowerment). Of dit gewenste effect echter werkelijk optreedt, en hoe zich dat verhoudt tot een eventueel afnemende mate van PSM, is echter de grote vraag.

Zo is het interessant is te signaleren dat bij sommige groepen professionals, in het onderwijs, de zorg en het welzijn, die te maken hebben gehad met grootschalige hervormingen in ieder geval grote onvrede en motivatieproblemen lijken te bestaan (vergelijk Van den Brink et al., 2005). Nader onderzoek hiernaar, en wat dat dan eventueel betekent voor de prestaties van de betrokken organisaties lijkt me daarom geboden.

Met deze thematiek komen we op het laatste thema van dit betoog, dat ik met de volgende, vijfde, onderzoeksvraag onder de aandacht wil brengen.

##### *5. Wat is effect van PSM op aspecten die voor de werknemer en de organisatie van belang zijn?*

In de literatuur over PSM en haar effecten op werknemersgedrag (vergelijk Perry en Wise, 1990; Crewson, 1997; Naff en Crumm, 1999; Brewer en Selden, 1998) wordt een directe relatie gelegd tussen de mate van PSM en mogelijke effecten op werknemers gedrag. Zo wordt verondersteld dat PSM belangrijk is voor publieke organisaties, omdat werknemers met PSM meer hart voor de zaak zullen hebben, meer gemotiveerd zullen zijn, harder zullen werken, etcetera.

Deze redenering is naar mijn overtuiging te simplistisch en gaat voorbij aan een belangrijk inzicht uit de arbeidspsychologische literatuur. Een belangrijke bevinding in deze literatuur is de gedachte dat er een fit moet zijn tussen een individu en zijn omgeving (de zogenaamde Person-Environmental of wel P-E fit) relevant (vergelijk Kristof, 1996; Tinsley, 2000; Verquer et al., 2002; Hoffman en Woehr, 2005). Tinsley (2000: 149) defineert deze fit

als de “relation (i.e. fit) between employee desires and environmental (e.g. occupational) supplies”. Er worden daarbij diverse vormen van deze fit onderscheiden, waarbij de person-organization (P-O fit) en de person-vocational (P-V fit) het belangrijkste zijn. Een grote hoeveelheid studies laat zien dat er een verband is tussen de mate van deze fit en relevante effecten zoals arbeidssatisfactie, verloopgeneigtheid, daadwerkelijk verloop, etcetera (Tinsley, 2000; Verquer et al., 2002; Hoffman en Woehr, 2005). Overigens heeft in Nederland – zij het onder een andere noemer – vooral Van der Parre (1996) aandacht gevraagd voor het belang dat mensen zoeken wat zij vinden in een baan (de P-V fit dus).

Het ligt voor de hand de gedachte dat een dergelijke fit ook toe te passen is op PSM, hoewel dat bij mijn weten nog nooit eerder in empirisch onderzoek is gedaan<sup>1</sup>. Simpel gezegd gaat die theorie er vanuit dat mensen zich thuis moeten voelen in hun werk en de organisatie waar ze werken. Kortom: je moet een dierenliefhebber niet in een abattoir laten werken. Mensen zoeken werk en organisaties waarmee ze zich kunnen identificeren. Als dat niet gebeurt, zo laten vele studies zien, dan resulteert dat in lagere tevredenheid en motivatie en gaat men veelal op zoek naar een andere baan. Het is bijvoorbeeld aannemelijk te veronderstellen dat vooral negatieve effecten optreden indien een fit ontbreekt tussen de wens om maatschappelijk nuttig werk te doen en het feitelijk uitoefenen van dergelijk werk. Er is dan sprake van een onvolkomen person-vocational (P-V) fit. Ook kan er sprake zijn van een onvolkomen person-organization (P-O) fit, indien werknemers bijvoorbeeld niet het idee hebben dat de organisatie waar ze werken het algemeen belang dient (terwijl ze dat wel belangrijk vinden). De eerder genoemde arbeidspsychologische literatuur laat effecten van het al of niet aanwezig zijn van een dergelijke fit zien op variabelen als arbeidssatisfactie en verloopgeneigtheid.

Toegepast op PSM betekent dit dus, dat je niet – zoals meestal in empirisch onderzoek gebeurt – een directe relatie tussen deze motivatie en arbeidssatisfactie kunt leggen, maar dat vooral ook belangrijk is of mensen in hun werk of arbeidsorganisatie gevonden hebben wat ze zochten. Ik heb daar recentelijk naar gekeken, en dat blijkt inderdaad belangrijk te zijn. De volgende tabel is weer gebaseerd op het eerder genoemde BZK-onderzoek uit 2006, waarbij ik drie groepen heb kunnen onderscheiden: De eerste groep bestaat uit ambtenaren die maatschappelijk nuttig werk belangrijk vinden en zeggen dat ze ook dergelijk werk vervullen, de tweede groep bestaat uit ambtenaren die geen behoefte heeft aan maatschappelijk nuttig werk, en waarbij het dus niet uitmaakt of ze dergelijk werk al dan niet doen en de derde groep tenslotte bestaat uit werknemers die maatschappelijk nuttig werk zeggen belangrijk te vinden, maar tegelijkertijd aangeven dat ze dergelijk werk op dit moment *niet* uitoefenen. Vervolgens heb ik deze drie groepen op een aantal aspecten van hun arbeidsoriëntatie met elkaar vergeleken. Daarbij omschrijf ik deze drie groepen als ‘PSM fit’, ‘PSM niet belangrijk’ en ‘PSM geen fit’.

---

<sup>1</sup> Recentelijk heeft ook vandenAbee (2006) er in een theoretisch paper op gewezen dat incorporatie van bevindingen uit de Person-Organization fit literatuur in onderzoek naar PSM zinvol is.



**Tabel 5. Effecten van PSM-fit op arbeidssatisfactie en verloopgeneigdheid.**

	Arbeids-satisfactie	Tevredenheid met inhoud werk	% dat andere baan zoekt
psm fit (62%)	3,82	4,14	14%
psm niet belangrijk (26%)	3,64	3,86	13%
psm geen fit (10%)	3,28	3,41	26%
Totaal	3,72	4,00	15%
eta	0,18	0,26	0,11

Bron: BZK, Personeels en Mobiliteitsonderzoek 2006, (eigen analyse)

De tabel leert vooral twee dingen. In de eerste plaats blijkt de groep met een PSM-fit (62%) veel groter dan de groep zonder deze fit (10%). Blijkbaar vinden de meeste werknemers in de publieke sector dus wat dit betreft datgene dat men zoekt in een baan. Tegelijkertijd illustreren de cijfers ook het belang van de PSM-fit. De derde groep (waarbij de fit ontbreekt) is in veel mindere mate tevreden met het werk en zoekt in veel sterkere mate naar een andere baan dan werknemers in beide andere groepen. Dit impliceert een waarschuwing aan de campagne ‘werken bij het rijk’. Als je mensen aanspreekt op hun mate van PSM, en men kiest om die reden voor een bepaalde werkgever, maar men vindt niet wat men zoekt, dan zal men zich van de organisatie afkeren – wat ook blijkt uit de analyse die laat zien dat werknemers met een lage PSM-fit veel vaker op zoek gaan naar een andere baan. Je moet als organisatie dus wel waarmaken wat je belooft!

Ik neem aan dat de bovenstaande tabel al een deel van de onvrede wegneemt bij mensen die hier mogelijkwerwijs in de zaal zitten en denken: “Allemaal leuk dat gepraat over PSM, maar is het eigenlijk wel belangrijk?; heeft het echt betekenis?, wat heeft de organisatie eraan?” Dat zijn heel belangrijke en legitieme vragen, die overigens voor een belangrijk deel al in het eerder aangehaalde artikel van Perry en Wise worden gesteld (1990: 371). Ook zij stellen dat het belangrijk is dat wordt nagegaan wat het effect van PSM is op ‘commitment en performance’. Dit geeft al aan dat het effect op arbeidstevredenheid één kant van de zaak is, maar dat ook andere effecten van belang moeten zijn. Zo hebben Brewer, Selden en Facer (2000) er op gewezen dat PSM vooral ook belangrijk is voor productiviteit, het ontwikkelen van betere managementpraktijken, accountability en het vertrouwen van de burger in de samenleving. U zou verwachten dat daar dan een stortvloed van onderzoek naar is, maar dat valt eerlijk gezegd een beetje tegen. Zo zijn er aanwijzingen dat werknemers met een hogere mate van PSM meer interesse hebben in klokkenluidersprojecten (Brewer en Selden, 1998), een hoger betrokkenheid bij de organisatie hebben (Crewson, 1997), harder werken (Wright, 2003), en vaker beter presteren in hun werk, een hogere arbeidssatisfactie hebben en minder snel hun baan opzeggen (Naff en Crum, 1999), maar eerlijk gezegd is dat allemaal niet heel overtuigend. Zeker niet omdat een artikel dat direct een link tussen PSM en performance probeert te leggen (Alonso en Lewis, 2001) geen heldere conclusies oplevert. We komen hier bij een in mijn ogen heel belangrijk thema, dat niet alleen van belang is met de bril van arbeidsmotivatie op, maar eigenlijk voor de HRM literatuur in het algemeen: wat betekent investeren in HRM en in de arbeidsmotivatie nu feitelijk voor de prestaties van organisaties, en meer in het bijzonder overheidsorganisaties?

Terugkerend naar mijn titel: carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. De veronderstelling van de PSM literatuur is dat werknemers die vooral de publieke zaak willen

dienen, een voor de organisatie betere prestatie neer zullen zetten dan werknemers die vooral hun eigen carrière najagen. Ik ben geneigd om die veronderstelling te delen, maar het is wel iets dat empirisch meer onderbouwing behoeft. Of zoals wij dat in het sociaal-wetenschappelijk wel vaker zeggen: “nader onderzoek is nodig”. Dat is natuurlijk niet voor niets, want het meten van prestaties van werknemers en organisaties, zeker als het werknemers en organisaties in de publieke sector betreft, is buitengewoon lastig. Is bijvoorbeeld een politieambtenaar die meer bonnen schrijft een betere politieagent? En wanneer is een politiecursus beter? Is de beleidsambtenaar die meer nota's schrijft, een betere beleidsambtenaar? Of – om dichterbij huis te blijven – is de wetenschapper die meer internationale wetenschappelijke publicaties schrijft een betere wetenschapper? In al deze gevallen zijn daar uiteraard serieuze vraagtekens bij te zetten. Dat onderstreept dat onderzoek naar de relatie tussen PSM en het individueel en organisationeel presteren wel heel belangrijk is. Ik hoop dan ook daar de komende jaren een bijdrage aan te kunnen leveren.

Ik zou uiteraard nog wel meer vragen kunnen stellen dan de vijf hoofdvragen die ik hier heb geformuleerd. Dat zal ik niet doen, omdat niet alleen de tijd die voor deze oratie beschikbaar bijna is verstreken, maar ook omdat beantwoording van alleen deze vragen al geruime tijd zal vergen.

## **Dankwoord**

Het is een goede gewoonte om een oratie af te sluiten met een dankwoord. Ik ben niet van plan om van die gewoonte af te wijken, hoewel ik net als u inmiddels dringend toe ben aan een borrel. Ik zal het daarom kort houden en me beperken. Ik hoop dat degenen die ik niet noem, zich niet beledigd zullen voelen.

Allereerst natuurlijk dank aan de Vereniging Trustfonds EUR die mijn benoeming mogelijk hebben gemaakt en dank aan het College van Bestuur, omdat zij mij op de leerstoel 'HRM in de publieke sector' hebben willen benoemen. Daarbij uiteraard ook dank aan degenen die zich binnen de Faculteit der Sociale Wetenschappen voor deze benoeming hebben ingezet. In het bijzonder denk ik dan Wim Hafkamp, Borg van Nijnatten, Victor Bekkers, Walter Kickert en Romke van der Veen.

Daarnaast ben ik veel dank verschuldigd aan degenen die verantwoordelijk zijn voor mijn wetenschappelijke vorming. Dat betreft in de eerste plaats natuurlijk de afdeling Sociologie, en dan met name de leden van de voormalige vakgroep Algemeen Theoretische Sociologie (ATS). Ik denk dan natuurlijk vooral aan mijn promotor Jan Berting, van wie ik veel heb geleerd. Ik werd deze zomer echter wel wat zenuwachtig toen ik terwijl ik met deze tekst aan het worstelen was niet minder dan twee nieuwe boeken van hem op de deurmat vond. Ik weet niet of ik dat zelf zal kunnen opbrengen als ik zelf met pensioen ben. Dank vooral ook natuurlijk aan Leo d'Anjou, degene die de vakgroep Algemene Sociologie lang bij elkaar heeft gehouden en natuurlijk aan Marco de Witte, mijn medepromovendus, met wie ik nog steeds inspirerende discussies heb, o.a. over de concepttekst van deze rede.

Uiteraard ben ik ook veel dank verschuldigd aan de leden van de afdeling Bestuurskunde. Ik heb in 2001 de overstap naar deze afdeling gemaakt. Ik heb best een tijdje geaarzeld over deze overstap, maar heb er nooit spijt van gehad. Ik zou de positie die ik nu heb overigens waarschijnlijk niet hebben gehad zonder deze move. Maar los daarvan biedt de afdeling Bestuurskunde een prettig wetenschappelijk klimaat, waar – en helaas is dat op universiteiten soms wel eens anders – nog steeds geprobeerd wordt om rekening te houden met de menselijke maat. Ik kan heel veel mensen van de afdeling noemen, maar ik wil me beperken tot Jan Hakvoort de toenmalige voorzitter die mij destijds als UHD heeft binnengehaald en die ik bedank voor het in mij gestelde vertrouwen en de vele informele gesprekken over het personeelsbeleid op universiteiten, en de EUR in het bijzonder; ook dank

aan Christopher Pollitt, die de eerste jaren bij Bestuurskunde als mijn 'baas' heeft gefunctioneerd en die voor ons allen een voorbeeld kan zijn wat betreft zijn wetenschappelijke drive. Ik ben hem ook dankbaar voor de ruimte die hij mij heeft geboden om mijn eigen ding te doen. Het is natuurlijk jammer dat hij zelf – om overigens begrijpelijke redenen – de EUR nu inruilt voor de universiteit Leuven.

Het is goede gewoonte om ook de studenten in een dankwoord te betrekken. Colleges en andere contacten houden een docent scherp en daarom alleen al verdienen ze hier genoemd te worden. Meer in het bijzonder gaat mijn dank uit naar Corneel de Vlieg, Femke Krabben, Daniëlle van der Laan en Charly, die het afgelopen jaar mij bewust of onbewust bij het schrijven van deze oratie hebben gestimuleerd door hun scriptieonderzoek.

Uiteraard – en dat spreekt voor zich – ben ik ook mijn familie dank verschuldigd. Een academische opleiding is in mijn familie nog altijd iets bijzonders, en ik denk dat zij met enige verbazing naar deze vertoning kijken. Ik ben vooral blij dat mijn moeder hier in goede gezondheid bij is, en hoewel ik besef dat een deel van het academisch betoog langs je heen gegaan zal zijn. Ma, bedankt.

Tenslotte natuurlijk Anke, die op de achtergrond van mijn bestaan een belangrijke rol speelt. Wij weten allebei dat werken niet het enige ding in het leven is, maar zonder jou zou ik het waarschijnlijk meer doen dan goed voor me is. Ik ben echter in de gelukkige omstandigheid dat we een groot aantal passies delen, of het nu gaat om lekker – liefst vegetarisch – eten, wandelen en fietsen, ruige berggebieden of roofvogels kijken. En Feyenoord niet te vergeten natuurlijk! Je kunt ervan op aan dat ik ondanks deze leerstoel dit soort afleidingen leuk zal blijven vinden.

In de wetenschap dat het tijd is voor de borrel, lijkt me dit het moment om deze openbare les af te sluiten.

Ik heb gezegd.

## Referenties

- Brewer, Gene A., & S. C. Selden (1998). 'Whistleblowers in the federal civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic'. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(3): 413-39.
- Boxall, P. & J. Purcell (2003). *Strategy and Human Resource Management*. Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Brewer, G. A., Selden, S. C. & R.L. Facer II, (2000). 'Individual conceptions of public service motivation'. *Public administration review*, 60 (3), 254-264.
- Brereton, M. & Temple, M. (1999). 'The new public service ethos : an ethical environment for governance'. *Public Administration*, (3), 77.
- Braam, A. van (1956). *Ambtenaren en Bureaucratie in Nederland*. s'Gravenhage: Excelsior.
- Bright, L. (2005). 'Public Employees with High Levels of Public Service Motivation. Who are they, Where are they and what do they want? *Review of Public Personnel Administration*, 25 (2), 138-154.
- Brink, G. van den, T. Jansen & D. Pressers (2005). *Beroepszeer*. Boom Tijdschriften: Amsterdam.
- Crewson, P. E. (1997). 'Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect'. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7, 499–518.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Gabris, G.T. & G. Simo (1995). 'Public Sector Motivation as an Independent Variable Affecting Career Decisions'. *Public Personnel Management*, 24 (1), 33-47.

- Gibb, S. (2001). 'The state of human resource management: evidence from employees' views of HRM systems and staff'. *Employee Relations*, 23 (4), 318-336.
- Guest, D.E., (2000). 'Human Resource Management – the workers' verdict'. *Human Resource Management Journal*, 3, 5-25.
- Hoffman, B.J. & D.J. Woehr (2005). 'A quantitative review of the relationship between person-organization fit and behavioral outcomes'. *Journal of Vocational Behavior* 68, 389-399.
- Houston, D. J. (2000). Public service motivation : a multivariate test. *Journal of public administration research & theory*, 10 (4), 713-727.
- Hupe, P. (1992), 'Klerk of Koopman. Zakelijkheid en de ideale ambtenaar', *Bestuurskunde* 1 (4), 180-193.
- Kickert, W.J. (2000). *Public Management Reform in the Netherlands. Social Reconstruction of Reform Ideas and Underlying Frames of Reference*. Delft: Eburon.
- Krabben, F. (2006). *Heeft U PSM?! Een vergelijkend onderzoek naar public service motivation in de publieke sector*. Rotterdam. Masterthesis Opleiding Bestuurskunde.
- Kristof, A.F. (1996). 'Person-Organizational fit: an integrative review of its conceptualizations, measurement, and implications', *Personnel Psychology*, 49 (1), 1-49
- Lyons, S.T., L.E. Duxbury & C.A. Higgins (2006). 'A Comparison of the Values and Commitment of Private Sector, Public Sector, and Parapublic Sector Employees'. *Public Administration Review*. 66 (4), 605-617.
- Ministerie van BZK (2005a). *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 2003-2004*, s'Gravenhage.
- Ministerie van BZK (2005b). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2005*, s'Gravenhage.
- Ministerie van BZK (2005c). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006*, s'Gravenhage.
- Ministerie van BZK (2006). *Personeels en Mobiliteitsonderzoek 2006* (databestand).
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (in press). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*.
- Van der Meer, F.M. & L.J. Roborgh (1993). *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*. Samsom: Alphen a/d Rijn.
- Naff, K. C., & Crum, J. (1999). 'Working for America: Does public service motivation make a difference?' *Review of Public Personnel Administration*, 19 (4), 5-16.
- Nieuwbeerta, P. (1995). *The Democratic Class Struggle in Twenty Countries 1945/1990*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Norris, P. (2003). 'Is there still a public service ethos? Work values, experience, and job satisfaction among government workers'. In: Donahue, John D. Nye Joseph S. Jr. (ed.). *For the people - can we fix public service*. Washington DC: Brookings institution press.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Parre van der P. (1996). *Zonder arbeid geen zegen*. Eburon: Delft
- Perry, J.L. (1996). 'Measuring public service motivation: an assessment of construct reliability and validity'. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 6 (1), 5-23.
- Perry, J.L. (1997). 'Antecedents of Public Service Motivation'. *Journal of Public Administration Research & Theory*. 7 (2), 181-197.
- Perry, J.L. (2000). 'Bringing society in: Toward a theory of public service motivation'. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 10, 471-489.
- Perry, J. L. & L. R. Wise. (1990). 'The motivational basis of public service.' *Public Administration Review*. 50 (3), 367-73

- Perry, J.L., D. Mesch & L. Paarlberg (2006). 'Motivating Employees in a New Governance Era: The Performance Paradigm Revisited'. *Public Administration Review*, 66 (4), 505-514.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Raaij, W.F. van, H. Vinken, L.P.M. van Dun (2002), *Het imago van de Publieke Sector als Werkgever*. Tilburg: OSA.
- Scott, P.G. & S.K. Pandey (2005). 'Red Tape and Public Service Motivation', *Review of Personnel Administration* 25 (2), 155-180.
- Steijn, A.J. & M.C. de Witte (1992), *De Januskop van de industriële samenleving. Technologie, arbeid en klassen aan het begin van de jaren negentig*. Samsom, Alphen a/d Rijn.
- Steijn, B. (2001), *Werken in de informatiesamenleving*. Van Gorcum: Assen.
- Steijn, B. (2003). 'HRM, arbeidssatisfactie en de publieke sector', *Bestuurswetenschappen*. 57 (4), 289-307.
- Steijn, B. (2006a). *Public Service Motivation in the Netherlands*. Paper for the Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), Public Personnel Policies Study Group, 6-9 September 2006.
- Steijn, B. & P. Leisink (2006). 'Organizational commitment among Dutch public sector employees' *International Review of Administrative Sciences*. 72 (2), 187-201.
- Thiel, van, S. (2001). *Quangocratization: Trends, Causes and Consequences*. Utrecht ICS.
- Tinsley, H.E.A. (2000). 'The Congruence Myth: An Analysis of the Efficacy of the Person-Environment Fit Model'. *Journal of Vocational Behavior*. 56 (2), 147-179
- VandenAbeelee, W., A. Hondeghem & T. Steen (2004). 'The Civil Service as an Employer of Choice in Belgium: How Work Orientations Influence the Attractiveness of Public Employment'. *Review of Public Personnel Administration*. 24 (4), 319-333.
- VandenAbeelee, W. (2005). 'Public Service Motivation binnen de Nederlandse overheid', in: G. vanden Brink, T. Jansen & D. Pressers. *Beroepszeer*. Boom Tijdschriften.
- Vandenabeele, W. (2006). *Towards a public administration theory of public service motivation : an institutional approach*. Paper presented at the IRSPM X conference, April 11th, Glasgow.
- Verhulp, E. (2002). 'Inleiding', in: E. Verhulp *et al.* *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*. Boom Juridische Uitgevers: Den Haag.
- Verquer, M.L., T.A. Beehr & S.H. Wagner (2002), 'A meta-analysis of relations between person-organization fit and work attitudes'. *Journal of Vocational Behavior*. 63, 473-489.
- Vlieg, C. de (2006). 'Waarom werken bij de overheid?' *Een onderzoek naar de motieven achter de keuze voor een loopbaan bij de overheid*. Rotterdam. Masterthesis Opleiding Bestuurskunde.
- Wright, B.E. (2004). 'The role of Work Context in Work Motivation: A Public Sector Application of Goal and Social Cognitive Theories'. *Journal of Public Administration Research & Theory*. 14 (1): 59-78.